

学号：_____

中共湖北省委党校

研究生毕业论文

题目和副题目 _____ 完善人民调解工作研究 _____

作者姓名 _____ 成 卓 _____

指导教师姓名 _____

专业名称 _____ 公共管理 _____

论文提交日期 _____ 论文答辩日期 _____

答辩委员会主席 _____

评 阅 人 _____

2014 年 月 日

内 容 提 要

随着社会多元化、多层次、多领域的深度发展，整个社会组织、成员也将面对着日趋复杂的各类矛盾纠纷，矛盾纠纷的解决不仅关系到社会是否能够正常发展，而且关乎社会结构是否健康合理构建及社会组织、成员之间和谐共处，最终影响的是每一个人的切身利益。这里所指的矛盾纠纷主要指公民与公民之间、公民与法人之间因财产权或生命权、健康权、身体权等侵权行为引起的矛盾纠纷。矛盾纠纷在现代法治社会中解决途径的多寡，是法治社会建设无法逾越的障碍，所以一个成熟的法治社会解决矛盾纠纷需要多元的法律制度，争讼是矛盾纠纷解决的保底救济途径，诉讼活动的开展必将导致争讼一方当事人不满意矛盾纠纷的解决，只是因法律的强制性规定或必须遵守的社会规则，消极的去消解矛盾纠纷，也容易引起新的矛盾纠纷，故而开创多种途径解决矛盾纠纷，让更多社会组织、成员主动积极化解矛盾纠纷，是一个法治社会的重要工作之一。而当前解决这些矛盾纠纷的途径主要有：协商、仲裁、争讼、调解等方式。协商主要是自主协商、自行和解；仲裁主要是仲裁委员会仲裁；争讼主要指将争议向人民法院通过诉讼的方式进行解决。调解主要由三种：一是法院诉讼、执行中调解；二是行政部门中公安机关、司法机关等行政调解；三是人民调解委员会的人民调解。近年来，郧县人民调解工作从新形势下疑难纠纷解决入手组建了机动车交通事故、医

疗事故医患纠纷等专业人民调解委员会，积极发挥专业人民调解委员会的专业优势，提高了疑难矛盾纠纷的化解效率，取得了良好的社会效果。但是，因历史原因及社会发展，其人民调解也出现了许多新的亟待解决的新问题、新矛盾，人民调解在人员、经费、权威性、调解纠纷的能力等方面跟不上时代和现实的步伐，本文主要论述人民调解现状及困境，并对郧县人民调解近年来的工作做一梳理，从其工作成绩、工作困境、需解决的问题入手寻找到完善其工作的方式方法与途径。

目前，据司法部提供数据显示，全国有人民调解组织 82.4 万个，人民调解员 494 万人，其中，村(居)人民调解委员会 67.4 万个，企(事)业单位人民调解委员会 7.9 万个，乡镇(街道)人民调解委员会 4.2 万个，行业性、专业性人民调解组织 1.2 万个，基本实现了调解组织网络全覆盖。近五年来，全国人民调解组织直接调解、协助基层人民政府调解各类民间纠纷 2900 多万件，调解成功 2795 万件，调结率为 96%；防止因民间纠纷引起的自杀 10 万余件，防止因民间纠纷转化成刑事案件 25 万余件。在这些巨大的统计数据基础上，人民调解在现代法治社会矛盾纠纷解决机制中的地位更加不可或缺。但起于建国后的人民调解工作，由于其根植于传统的农耕文明，在现代工业文明的冲击下，人民调解工作也出现诸多困境，这是我们必须密切关注的问题。

熟人社会向陌生人社会更替对人民调解的冲击。首先，城乡

二元的户籍制度对农民的束缚力渐弱，家庭联产承包责任制的推行，农民大量涌入城市形成农民工潮，不仅使农民在财富上获得了收益，生产生活时间更加自由，空间也随之发生位移，农民对生于斯、长于斯的土地与村庄的依附性减弱，自然使得需要人民调解的群体逐步减少。其次，经济的高速发展带来了教育事业的普及，特别是九年义务教育已成为农民不可或缺的教育途径，更多的农家子弟通过学习改变了其对乡村、土地、宗族亲友的依附性和熟悉程度，出生于同一乡村和宗族的人彼此之间已然互不相识，使得说合矛盾纠纷的“中间人”丧失了说合的基础和动力。再次，因时间的自由和空间的位移，中国传统的乡村文化支离破碎，庙会、集会等乡村公共社交活动名存实亡，除宗族亲友邻里间的红白事外，已鲜有乡村公共社交活动，这样以来，维系传统伦理道德的载体难以维系，使得农民对朴素的道德评判日渐陌生，人民调解所依赖的评判标准逐步丧失。

人民调解的队伍再生产机制失效。改革开放后，逐步出现了“民工潮”，从部队转业和复原的农民子弟军人不再选择返回家乡承担农村精英阶层的责任，更多是选择自我财富的积累或在城市进行自我价值的二次创造，退伍专业军人逐步退出农村精英阶层，部队为农村培养干部和调解人才的现象已成为历史，现在农村农村精英阶层包括调解人才主要依靠新兴的致富能手，但是因其更多地受到经济利益的左右，大多存在缺陷，单纯的精神嘉奖及需长期用朴素价值道德标准要求自己，使得无利可图的人民调

解已很难对他们产生持久的吸引力。

人民调解工作的经费问题制约工作的开展。而在改革开放后，受市场经济的影响，人们对物质财富积累的兴趣远远高于精神上愉悦，这使得人民调解工作对办公经费及相应报酬问题跃然纸上，不得不积极面对。

经济的飞速发展、科技的日益进步、文化的广泛传播带来物质生活的极大丰富，同时也使得精神生活呈现多元化特点，人民调解工作的主体——人民群众不再因对权力的恐慌、敬畏进而顺从妥协，更多的是自主捍卫自身权力、权益，传统的人民调解无法满足人民群众对人民调解的期望，人民调解不再被调解主体所信任，也使仅仅依靠经验和被认可的道德模范的老一批调解工作人员已无法适应时代和人民的需要。

市场化还带来了新的不同类型矛盾纠纷，这些新型矛盾纠纷不再仅仅是“赡养老人、田间地头、家庭矛盾、相邻纠纷”等传统人民调解工作内容，出现了以侵害人身权利或财产权利的各种各类矛盾纠纷，涉及更为广泛的“侵权责任、经济纠纷、教育交通医疗、土地流转承包、拆迁补偿、房屋租赁”等法律层面上的新内容。这使人民调解工作的主体对解决矛盾纠纷的要求越来越高，更加关注调解结果是否偏离法律和政策的规定，不具备一定法律素养且能够运用法律解决问题的调解工作人员已难以胜任调解工作。

近年来，郧县人民调解工作主要以基层人民调解委员会建设

和村（居）委会治调主任业务培训为重点，着力提高基层人民调解委员会化解矛盾纠纷的能力。根据人民调解工作出现的新特点，遇到的新问题，建立了党委政府统一领导、政法综治牵头协调、司法部门业务指导、职能部门共同参与的“大调解”机制。郧县人民调解工作为适应人民调解工作的需要，还组建了专门处理机动车交通事故、医疗事故医患纠纷、劳动争议等专业人民调解委员会，但远远还不能满足郧县经济和社会发展的需要。首先是人民调解工作人员的年龄普遍偏大，特别是偏远的农村更严重。其次是调解员自身素质不高，文化素质普遍偏低。另外，人民调解工作保障不到位，人员不稳定，人民调解工作的指导力量不足，郧县每个乡镇（街道）司法所平均不足 2 名工作人员，组织学习培训经费不足，法律知识缺乏，工作方法简单，使得调解成功率偏低。这些都制约了郧县人民调解工作的发展。

传统的人民调解受制于调解领域的狭窄性，调解对象主要集中于邻里、婚姻、家庭等矛盾引发的纠纷。随着社会的转型，新的社会问题、社会矛盾层出不穷，如物业纠纷、征地拆迁、安置补偿、企业改制等越来越成为影响社会稳定的新因素。因此，调解不能仅仅局限于“熟人”之间、单位内部，而应着眼于矛盾，哪里有民间（事）矛盾纠纷，调解的触角就应伸向哪里，及时把矛盾纠纷化解在基层，消灭在萌芽状态，实现化解社会冲突的目的。人民调解工作主要以化解基层人民群众矛盾

纠纷为主线。继续加强对传统的常见性、多发性矛盾纠纷的调解，如赡养老人、田间地头、家庭矛盾、相邻纠纷等，极力促进家庭和睦、邻里和善，社会和谐。努力适应新形势下矛盾纠纷发展变化的趋势，大力拓展人民调解工作领域，依法调解公民之间、公民与法人、公民与其他社会组织之间的纠纷，积极参与侵权责任、经济纠纷、教育交通医疗、土地流转承包、征地拆迁补偿、房屋租赁环境保护、劳动争议等社会热点、难点纠纷的调解，着力解决民生问题，缓解利益冲突。把预防矛盾纠纷作为当下人民调解工作的突破点，进一步强化人民调解预防矛盾纠纷的功能。建立矛盾纠纷信息收集、报送、分析制度，对各类矛盾纠纷信息做出快速反应、及时处置。认真做好矛盾纠纷排查调处工作，努力把矛盾纠纷消灭在萌芽状态，防止简单民间纠纷转化为刑事案件，引发群体性事件。加强人民调解与诉讼程序的衔接配合。基层人民法院及其派出的人民法庭，要严格按照《中华人民共和国民事诉讼法》、《最高人民法院关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》，及时受理涉及人民调解协议的民事案件，并依法确认人民调解协议的法律效力。当事人持已经生效的人民调解协议向人民法院申请执行，符合法律规定的，应当及时予以执行。

人民调解的群众性、民间性和自治性特性在公民社会和市场经济条件下必然成为一种公共产品，人民调解的发展就不能仅仅依靠国家政策扶植，因为从国家层面来看，全面建设和强化各类

各级调解组织专业化成本过高，所需要的人力、财力庞大，也不具备实际操作意义。只有整合人民调解所具有的资源，把人民调解作为一种社会公共产品，放在市场经济中运行，才能更加有效的保证人民调解的生命力。

目 录

一、人民调解工作的现状及困境	3
(一) 熟人社会向陌生人社会更替对人民调解的冲击	4
(二) 人民调解的队伍再生产机制失效	6
(三) 人民调解工作的经费问题制约工作的开展	7
(四) 人民调解解决新型矛盾纠纷能力的欠缺	8
(五) 人民调解工作的其他问题	9
二、郧县人民调解工作现状、存在的问题及原因	10
(一) 郧县人民调解工作的现状	10
(二) 郧县人民调解工作的主要做法	11
(三) 典型案例综述	13
(四) 郧县人民调解工作的存在的问题	20
三、完善人民调解工作的基本思路与措施	22
(一) 完善人民调解工作的基本思路	23
(二) 完善人民调解工作的主要法律依据	25
(三) 改进人民调解工作的主要措施	27
注释	33
参考文献	34

完善人民调解工作研究

——以郾县为例

矛盾纠纷在现代法治社会中解决途径的多寡，是法治社会建设无法逾越的障碍，所以一个成熟的法治社会解决矛盾纠纷需要多元的法律制度，争讼是矛盾纠纷解决的保底救济途径，诉讼活动的开展必将导致争讼一方当事人不满意矛盾纠纷的解决，只是因法律的强制性规定或必须遵守的社会规则消极的消解矛盾纠纷，还容易引起新的矛盾纠纷，故而开创多种途径解决矛盾纠纷，让更多社会组织、成员主动积极化解矛盾纠纷，是一个法治社会的重要工作之一。

随着社会多元化、多层次、多领域的深度发展，整个社会组织、成员也将面对着日趋复杂的各类矛盾纠纷，矛盾纠纷的解决不仅关系到社会是否能够正常发展，而且关乎社会结构是否健康合理构建及社会组织、成员之间和谐共处，最终影响的是每一个人的切身利益。这里所指的矛盾纠纷主要指公民与公民之间、公民与法人之间因财产权或生命权、健康权、身体权等侵权行为引起的矛盾纠纷，而当前解决这些矛盾纠纷的途径主要有：协商、仲裁、争讼、调解等方式。协商主要是自主协商、自行和解；仲裁主要是仲裁委员会仲裁；争讼主要指将争议向人民法院通过诉讼的方式进行解决。调解主要由三种：一是法院诉讼、执行中调解；二是行政部门中公安机关、司法机关等行政调解；三是人民

调解委员会^①的人民调解^②。本文主要讨论，人民调解解决矛盾和纠纷的现状，存在的问题及改进的方式。所谓人民调解，是指在调解委员会的主持下，以国家的法律、法规规章、政策和社会公德为依据，对民间纠纷当事人进行说服教育、规劝疏导，促进纠纷当事人互让互谅，平等协商，从而自愿达成协议，消除纷争的一种群众自治活动。1954年《人民日报》发文介绍了山东潍县十五区干部在调解中是如何贯彻群众路线的，“在调处纠纷时，一般都是先由干部或调解人员讲明政策，吸收群众旁听，组织群众评论，进行劝解说服。有时还召开关系人座谈会，或由村干部、积极分子以及与当事人关系较密切的人一起开会研究，先将事实真相、政策思想、处理意见和处理方法统一起来，然后分别进行调解^[1]。人民调解主要从社会改造中形成的经验过渡到社会治安综合治理再到现在的社会管理形成的新的经验，逐步自成体系，成为在国际上具有影响力的一种化解矛盾纠纷的有益方法。

人民群众是人民调解的主体，对于调解具有决定权，因为现代法律制度承认公民对与其有关其人身权、财产权等利益攸关的纠纷具有民事意义上的处分权，调解原则的全过程实施制裁，对人民调解的调解机构调解过程中公平开始充分尊重，并贯穿于整个调解过程；通过人民调解，使调解主体在事实明晰的基础上，寻求出双方通过彼此妥协最终得到彼此满意的解决方案，其立足点高，视野宽阔；人民调解在特定区域场所进行沟通和交涉，调解的结果比较接近调解主体期待，进而达成化解矛盾和冲突的意

思自治。人民调解的另一个重要特征是通过调解，涉及与第三方的平等地位人民调解委员会人民调解委员会。人民调解委员会一般是在乡镇或街道办事处下设的调解民间纠纷的群众性组织，包括在村（居）民委员会设立人民调解委员会，及根据需要设立区域性、行业性的人民调解委员会，人民调解委员会在基层人民政府和基层司法行政部门指导下进行工作。

一、人民调解工作的现状及困境

八二宪法第一百一十一条规定：城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会，办理本居住地区的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。《人民调解委员会组织条例》第二条规定：人民调解委员会是村民委员会和居民委员会下设的调解民间纠纷的群众性组织，在基层人民政府和基层人民法院指导下进行工作。《人民调解工作若干规定》第二条规定：人民调解委员会对民间纠纷调解的群众组织。《中华人民共和国人民调解法》（以下简称《人民调解法》）^③出台不仅是国家对人民调解工作的高度重视和人民群众对人民调解工作的祈愿，更是人民调解工作适应时代需求不得不以立法来奠定其历史和现实功用与地位，也是与我党坚持走群众路线的方针结合起来的有益途径。

目前，据司法部提供数据显示，全国有人民调解组织 82.4

万个，人民调解员 494 万人，其中，村(居)人民调解委员会 67.4 万个，企(事)业单位人民调解委员会 7.9 万个，乡镇(街道)人民调解委员会 4.2 万个，行业性、专业性人民调解组织 1.2 万个，基本实现了调解组织网络全覆盖。近五年来，全国人民调解组织直接调解、协助基层人民政府调解各类民间纠纷 2900 多万件，调解成功 2795 万件，调结率为 96%；防止因民间纠纷引起的自杀 10 万余件，防止因民间纠纷转化成刑事案件 25 万余件^④。在这些庞大的数据基础上，人民调解在现代法治社会纠纷解决机制中的地位更加不可或缺。但起于建国后的人民调解工作，由于其根植于传统的农耕文明，在现代工业文明对农耕文明的冲击下，人民调解工作也出现诸多困境，这是我们必须密切关注的问题。

（一）熟人社会向陌生人社会更替对人民调解的冲击

农耕文明社会以生产和生活的简单自给自足的为标准，故而生产力在还未烙上具有现代工业文明印记的初期，农村基本上以自闭和内省为主流，“村民间的社交常以村庄为界，村庄各阶层也相对闭塞，村民们生活生产的活动范围非常狭小^[2]（P230—234）。改革开放后，随着大量的农民工涌入城市，带来了不仅仅是财富的收益，更多的是思维方式的转变、认知能力的提高、精神诉求的多元，占中国人口大多数的农民，以由自闭和内省的特性逐渐走向开放，中国传统农耕社会日趋瓦解，原来乡村自闭和内省的熟人社会向现代工业文明形成的陌生人社会逐步进行更替。使得传统人民调解根植的土壤悄然变化，人民调解出现了“合

法性危机”。^[3]

改革开放以来，现代工业文明对中国传统农耕文明的冲击，使得中国农民的财富观念、思想观念和认知程度均发生了较大的变化，诚如孟德拉斯所说“如果人们改变了一地区的经济结构，只需要几年的时间，那儿的精神状态就会随之发生变化”^[4]（P271），有学者也指出，后农业税时代的村庄已“仅仅是一个居住空间，农村社会被城市社区化了。熟人社会变成了互不相干人们住在一起的陌生人社会”^[5]。

首先，城乡二元的户籍制度对农民的束缚力渐弱，家庭联产承包责任制的推行，农民大量涌入城市形成农民工潮，不仅使农民在财富上获得了收益，生产生活时间更加自由，空间也随之发生位移，农民对生于斯、长于斯的土地与村庄的依附性减弱，自然使得需要人民调解的群体逐步减少。其次，经济的高速发展带来了教育事业的普及，特别是九年义务教育已成为农民不可或缺的教育途径，更多的农家子弟通过学习改变了其对乡村、土地、宗族亲友的依附性和熟悉程度，出生于同一乡村和宗族的人彼此之间已然互不相识，使得说合矛盾纠纷的“中间人”丧失了说合的基础和动力。再次，因时间的自由和空间的位移，中国传统的乡村文化支离破碎，庙会、集会等乡村公共社交活动名存实亡，除宗族亲友邻里间的红白事外，已鲜有乡村公共社交活动，这样以来，维系传统伦理道德的载体难以维系，使得农民对朴素的道德评判日渐陌生，人民调解所依赖的评判标准逐步丧失。第三，

科技的进步与发展，也使得农民突破因地域空间限制，各种各类新思想“打包式”进入原本封闭的思维之中，其中有有益的，也有有害的，在打破固有的传统的道德评判标准下，农民自身的“小农意识”往往人为的激化矛盾纠纷，进一步加大人民调解的难度。

（二）人民调解的队伍再生产机制失效

新中国成立以来，原有乡村士绅阶层被分解打破，符合时代需要的新的精英阶层开始形成，其精英阶层主要来源是略通文字的青年农民子弟入伍参军，在军队服役三年后又回到原籍成为原来所在人民公社的一员，因在军队中接受了严格纪律、体能训练和党性教育，使这些年轻的退伍军人成为乡村社会中新的政治精英，大多数退伍军人都比其他的乡村成员更加能够胜任乡村工作（包括人民调解工作），即“共产党的地方警力、党员、共青团员、官僚、工会积极分子、调解委员会成员以及其他半官方的人物取代了解决村庄、宗族和行会大多数纠纷的士绅和权威人物”^[6]（P116）。改革开放后，逐步出现了“民工潮”，从部队转业和复原的农民子弟军人不再选择返回家乡承担农村精英阶层的责任，更多是选择自我财富的积累或在城市进行自我价值的二次创造，退伍专业军人逐步退出农村精英阶层，部队为农村培养干部和调解人才的现象已成为历史，现在农村农村精英阶层包括调解人才主要依靠新兴的致富能手，但是因其更多地受到经济利益的左右，大多存在缺陷，单纯的精神嘉奖及需长期用

朴素价值道德标准要求自己，使得无利可图的人民调解已很难对他们产生持久的吸引力。人民调解队伍后继无人的尴尬是其人民调解的队伍再生产机制失效有力。

（三）人民调解工作的经费问题制约工作的开展

人民调解委员会及其工作人员的办公经费及报酬问题是长久以来一直困扰人民调解工作的难题之一。在前文叙述中改革开放前，现代工业文明尚未冲击到广大农村时刻，在较长时间内人民调解员在没有任何经费和报酬的情况下进行着义务性质的调解，但主要获得是精神上的自律、道德上的满足、乡党间的敬重。而在改革开放后，受市场经济的影响，人们对物质财富积累的兴趣远远高于精神上愉悦，这使得人民调解工作对办公经费及相应报酬问题跃然纸上，不得不积极面对，而现在许多地方的乡镇一级政府或街道办事处本身就存在经费长期紧张的问题，自顾不暇，更不用谈解决人民调解工作的经费问题。按照财政部，司法部“关于进一步加强人民调解保障基金的建议的工作”〔（2007）财产（第 179 号）的规定〕：“人民调解工作经费包括司法行政机关指导人民调解工作经费、人民调解委员会工作经费、人民调解员补贴经费三大部分，并列入同级财政预算。为支持人民调解委员会和人民调解员的工作，地方财政可根据当地经济社会发展水平和财力状况，适当安排人民调解委员会补助经费和人民调解员补贴经费。乡镇（街道）、村（居）委会、企事业单位等设立人民调解委员会和人民调解员的机构应继续在各方面对其提供

支持”《人民调解工作若干规定》和《人民调解委员会组织条例》也有规定，人民调解委员会的相关经费和调解员的补贴，由村（居）民委员会或者企业事业单位自行解决。但是这些规定在经济发展还相对滞后的农村来说不具有可操作性，乡镇（街道）未将人民调解工作经费列入预算，村（居）民委员会要落实调解经费难度就更大了。人民调解工作所必需的学习培训、开展工作、规范化管理等方面由于经费紧缺都难以落实，许多矛盾纠纷的排查和调解也难以为继，不仅影响调解员的积极性和主动性的行为，也滞后了人民调解工作的开展。

（四）人民调解解决新型矛盾纠纷能力的欠缺

经济的飞速发展、科技的日益进步、文化的广泛传播带来物质生活的极大丰富，同时也使得精神生活呈现多元化特点，人民调解工作的主体——人民群众不再因对权力的恐慌、敬畏进而顺从妥协，更多的是自主捍卫自身权力、权益，传统调解不能满足人民群众对人民调解的期望，人民调解不再被调解主体所信任，也使仅仅依靠经验和被认可的道德模范的老一批调解工作人员已无法适应时代和人民的需要。市场化还带来了新的不同类型矛盾纠纷，这些新型矛盾纠纷不再仅仅是“赡养老人、田间地头、家庭矛盾、相邻纠纷”等传统人民调解工作内容，出现了以侵害人身权利或财产权利的各种各类矛盾纠纷，涉及更为广泛的“侵权责任、经济纠纷、教育交通医疗、土地流转承包、拆迁补偿、房屋租赁”等法律层面的新内容。这使人民调解工作的主体对

解决矛盾纠纷的要求越来越高，更加关注调解结果是否偏离法律和政策的规定，不具备一定法律素养且能够运用法律解决问题的调解工作人员已难以胜任调解工作。

（五）人民调解工作的其他问题

现代法治社会的建设和发展，可供人民群众选择解决纠纷方式呈现多样化、便利化。随着人民群众收入的增加，物质条件的改善，更使其具备了通过上访、诉讼等方式解决其纠纷的现实条件。有些地方的人民调解员同时也是基层司法所的工作人员，一岗双职，常使其不愿意积极做双方当事人的调解工作，而愿意劝说其通过诉讼来解决纠纷，从中赚取代理费。在许多地方村（居）委会的干部存在以权谋私、违法乱纪等现象，干群矛盾突出，村（居）委会的干部往往就是纠纷的一方主体，遇到这种情况人民调解基本上就很难发挥作用。村（居）民之间交往和联系的减少，彼此的陌生，使人情、面子等被用于调解的“利器”在调解中的作用下降，调解难度增大、成功率降低。人民调解之所以能够有效运转得力于广大群众的支持，容易做通调解双方的思想工作，从而化解矛盾纠纷。但陌生人社会逐步显现，使得连当看客许多人都不愿意，更不用说积极主动地介入他人纠纷的调解，人民调解失去了群众的积极参与和支持，工作难度进一步加大。人民调解解决纠纷的作用有所弱化。相当一段时期，依法治国被简约为诉讼至上，在弘扬程序正义理念浪潮中，民间调解纠纷的能力急速下降。人民调解在纠纷解决中比例下降，尤其相比诉讼而言，

下降趋势十分显著，人民调解委员会受理的纠纷总数与人民法院受理的一审民事案件的总数，已由上世纪 80 年代初的 17：1 下降为本世纪初的 1：1^[7]，很多纠纷无法通过人民调解达成和解，人民法院受理的民事纠纷案件在大幅上升的同时，人民调解处理的纠纷却呈萎缩态势。

二、郧县人民调解工作现状、存在的问题及原因

（一）郧县人民调解工作的现状

郧县地处湖北省西北部、汉江上游，位于秦岭南麓，大巴山余脉山间，壤嵌在鄂豫陕三省结合部，史有鄂之屏障，豫之门户，陕之咽喉，蜀之外局之称。全县辖 18 个乡镇，2 个国营农、林场，338 个行政村，总人口 59.6 万人。全县有中心人民调解委员会 20 个，村级治调会 338 个，人民调解委员会人数 1900 多人，专（兼）职人民调解委员会干部 340 余人。近年来，郧县人民调解工作主要以基层人民调解委员会建设和村（居）委会治调主任业务培训为重点，着力提高基层人民调解委员会化解矛盾纠纷的能力。根据人民调解工作出现的新特点，遇到的新问题，建立了党委政府统一领导、政法综治牵头协调、司法部门业务指导、职能部门共同参与的“大调解”机制。至 2013 年，共调解各类民间纠纷 8,206 件，调解成功 6,958 件，成功率为 84.8%；防止因民间纠纷可能转化的刑事案件 43 件，涉及 426 人。郧县人民调解工作为适应人民调解工作的需要，还组建了专门处理机动车交通事故、医疗事故医患纠纷、劳动争议等专业人民调解委员会，

据统计，自郧县专业人民调解委员会成立以来，已调解各类疑难纠纷 128 起，其中重大交通事故 23 起，调解重大医疗纠纷 12 起，重大劳动争议纠纷 4 起，人民调解工作成绩斐然，但远远还不能满足郧县经济和社会发展的需要。

首先是人民调解工作人员的年龄普遍偏大，特别是偏远的农村更严重。全县 1956 名调解员中，50 岁以上的占 28%，其中农村的占 79%；60 岁以上的占 12%，其中农村的占 20%。其次是调解员自身素质不高，文化素质普遍偏低具有高中以上文化水平的调解员 548 人，仅仅占人民调解工作人员人数的 28%。另外，人民调解工作保障不到位，人员不稳定，人民调解工作的指导力量不足，郧县每个乡镇（街道）司法所平均不足 2 名工作人员，组织学习培训经费不足，法律知识缺乏，工作方法简单，使得调解成功率偏低。这些都制约了郧县人民调解工作的发展。

（二）郧县人民调解工作的主要做法

总结规律、建章建制、加强专业调解。郧县人民调解工作因之前普通的人民调解委员会专业性不强，一些专业性强的疑难纠纷无法进入调解程序，人民调解委员会仅仅是会同涉事部门和行政部门组成临时调解小组，调成率低。通过组建专业人民调解委员会，保障办公场所和办公设施，聘请专职调解员，完善人员组成、调查取证、法律咨询等一系列疑难纠纷调解制度，通过对典型案例进行分析，总结出一套行之有效的调解模式。通过专业人民调解委员会调解疑难纠纷日益成为一种常态化机制，对于机动

车交通事故、医疗事故医患纠纷、劳动争议等疑难纠纷由于没有专门的调解场所，在调解过程中当事人一遇到不满意的地方就采取一些过激方式干扰正常的工作生活秩序的现状有了较大的改善。如郧县每年约有 2000 余件机动车交通事故，处理这些事故的部门工作人员不足 5 人，平均每天每人要处理 2—3 件，根本无法满足客观需求，机动车交通事故人民调解委员会成立之后，在郧县交警大队旁设立了专门的办公地点，矛盾纠纷当事人有了调解的场所，调解过程不影响交警察部门正常工作的开展，也避免对其他人正常工作和生活的干扰，极大的缓解了事故调处压力，社会效果十分显着。居中调解、程序公开，提高调解效率。

对有些疑难纠纷调解中，一些主管部门参与调解过程中容易从本部门利益出发，当事人对调处结果始终存在疑虑，得不到当事人认可，也容易激起新的矛盾。郧县人民调解工作通过人民调解委员会及专业人民调解委员会，逐步形成由完全中立的工作人员居中调停，在专门的调解室通过同步录音录像监督调解过程，过程更透明，赢得了各方的信任，有效提高调解效率。提前介入、调后服务，做到调结事了。

有的疑难纠纷，因为调解后执行难，又开始走司法途径解决矛盾纠纷，一个案件通过诉讼程序往往要三至五个月时间才有可能得到解决，有时还需要更长的时间，不仅需要大量的时间，还造成额外的经济损失，更因为矛盾迟迟得不到解决，致使矛盾转化与升级，有些矛盾尚未解决又衍生出新的、更大的矛盾。郧县

人民调解工作积极推行由处事热心公道，有调解经验的专职调解员提前介入各类纠纷，免费主持调解，疑难纠纷能很快调解成功并执行到位，及时做到调结事了，维护了矛盾双方的权益。转变调解方式、提倡专业调解。

之前的人民调解工作，由于调解人员缺乏的专业知识，大多从道德准则、大众评价、社会舆论等方面对调解当事人进行说理调处，缺乏法律依据，得不到人民群众的认可。郧县人民调解工作对此，从涉及民生、法律等行业邀请多名熟悉法律法规及特定行业业务知识的退休人员对郧县人民调解工作组成了顾问小组，发挥其专业特长，还聘请了熟悉交通、医疗、劳动争议等行业性法规的专业人员作为人民调解工作人员，并将个人信息公开上墙，当事人双方可根据个人意愿选择调解员。在调解过程中通过对当事人“动之以情、晓之以理、示之以法”，提高调解的专业性和认同感，使调解结果更加经得起时间、群众和实践的检验，取得了良好的社会效果。

（三）典型案例综述

案列一：调解对象晁某称，2013年7月1日，我所在某公司为本人的二轮摩托车投保了机动车交通事故责任强制险，同时还投保了一份个人意外伤害保险，支付保费220元，保险期间均自2013年7月1日0时至2014年7月1日24时。2013年9月12日12时40分，南某驾驶鄂某某号轻型货车，与我驾驶的二轮摩托车发生碰撞，造成车辆受损、我受伤的道路交通事故。事故发

生后，我被送往郧县人民医院住院治疗 20 天，于 2013 年 10 月 2 日出院，同月 9 日因伤复发二次住院 91 天，两次共花费医疗费 34217.2 元（含门诊检查费），出院后按医嘱支付门诊治疗费 407 元，住院期间 1 人护理，需加强营养，医囑院外需休息 4 个月。该事故后经郧县公安局交通警察大队《道路交通事故认定书》，认定南某负此次事故的全部责任，我无事故责任。2014 年 1 月 16 日，我委托郧县某某司法鉴定所对其受伤部位予以残疾评定，经评定为伤残程度为十级，建议二次手术取出内固定 12000 元，二次手术误工日为 30 天。经调解，机动车交通事故人民调解委员会认为，在保险期间发生合同约定的保险事故，晁某在保险期间发生意外事故，属于保险合同约定的保险事故，依照最高人民法院《关于审理人身损害赔偿案件若干问题的解释》所规定的赔偿范围和标准，因此晁某要求要求调解对象保险公司赔付意外伤害某某金 10000 元，应予支持。经调解达成协议：赔付晁某意外残疾保险金 10000 元。

案列二：2012 年 11 月份，青某出资按 2000 元/年的价格租下了郧县南化塘镇某村 5 组村民元某的 2 亩承包地。11 月 24 日青某从某公司购买了 210 棵直径 6—8 公分的桂花树，每棵 620 元，支付价款 130200 元，该公司出具了一张收款收据。桂花树运回之后就将这些桂花树栽植在租用的元某地里。雪某的承包地水田与青某租用栽树的元某的 2 亩承包地相连，中间仅隔一个田埂。因雪某的承包地是水田，栽种的水稻成熟其用收割机将稻谷

收割后，便将稻谷草放在地里，为了节省劳力，便于以后耕种，2013 年 10 月 7 日下午雪某将地里稻谷草点燃烧掉时，不慎将紧邻地里青某栽种的桂花树烤伤 15 棵，目前这 15 棵桂花树并没有全部死亡，青某也没有将这这 15 棵桂花树全部移走。10 月 8 日青某报警，郧县公安局南化派出所经调查及现场勘验核实，于 10 月 22 日出具证明证实，郧县南化塘镇某村 5 组村民雪某在自己承包地里烧稻草时，确实将相邻地里（开某的承包地）栽植的桂花树烤死了 15 棵。人民调解委员会认为：公民的合法财产权益受法律保护，损坏他人财产的，应当恢复原状或者折价赔偿。本纠纷中雪某在自己承包地烧稻草时，因没有尽到安全注意义务，同时没有做好防范措施，确已将青某栽植在开某的承包地里的桂花树烤伤了 15 棵，存在一定过错，应当承担赔偿责任。因桂花树是一种景观树，青某购买桂花树后又栽种一定时间后才将其卖掉，从中赚取利润。根据双方陈述的事实，以及青某提供的桂花树的照片，可以认定青某并没有将这些树全部移走扔掉，是因这些树目前并没有全部死亡，这 15 棵桂花树仍然有一定的经济价值。综合考虑青某此次购买桂花树的实际支出以及栽植桂花树产生的劳务费等情况，人民调解委员会酌定由雪某赔偿青某桂花树的损失 6000 元为宜。在调解中，经人民调解委员会调解，雪某赔偿调青某 15 棵桂花树的损失 6000 元。

案列三：申请人开某与郧县某乡镇卫生院因医疗损害责任纠纷，向人民调解委员会提出调解申请。人民调解委员会于 2013

年 8 月 4 日受理后，依法由调解员田某调解，现已调解终结。经调解查明，申请人开某、郧县某乡镇卫生院因医疗损害责任纠纷，经郧县南化人民调解委员会调解，于 2010 年 12 月 9 日达成调解协议，调解协议内容如下：一、郧县某乡镇卫生院一次性支付开某伤残赔偿金、误工费、护理费、住院伙食补助费、精神抚慰金、交通费等各项共计 108000 元，厚某在郧县中医院因二次手术产生的医疗费 8000 元，共计 116000 元。开某已从郧县某乡镇卫生院借支 60000 元，郧县某乡镇卫生院于当日再次支付开某 56000 元。开某在中医院产生的一切费用由开某自行解决，与郧县某乡镇卫生院无关。郧县某乡镇卫生院支付开某上述费用后，双方就此事的所有争议即告终结，双方均明确表示不再以任何方式追究对方责任。在申请对调解协议效力进行确认时，双方当事人向人民调解委员会明确承诺：双方当事人出于解决纠纷的目的自愿达成协议，没有恶意串通、规避法律；没有损害国家利益、社会公共利益和纠纷外人的合法权益；如果因为调解协议内容给他人造成损害的，愿意承担相应的法律责任。

案列四：申请人郧县某乡镇卫生院、强某因医疗损害责任纠纷，向人民调解委员会提出调解申请。人民调解委员会于 2013 年 7 月 10 日立案受理后，依法由调解员计某调解，现已调解终结。经调解查明，申请人郧县某乡镇卫生院、强某因医疗损害责任纠纷，经郧县南化塘镇人民调解委员会调解，于 2013 年 7 月 20 日达成调解协议，调解协议内容如下：郧县某乡镇卫生院

一次性向强某赔偿死亡赔偿金、精神抚慰金、医疗费、丧葬费等一切费用共计 28000 元。郧县某乡镇卫生院支付强某上述费用后，双方就此事所有争议即告终结。该协议签订后强某自行把尸体运回安葬。本协议属双方自愿和解达成，现场一次性履行，其他无争议。本协议不以法定代表人变化而变更此协议。违约责任：单方违约付守约方违约金 10000 元。在申请对调解协议效力进行确认时，双方当事人向人民调解委员会明确承诺：双方当事人出于解决纠纷的目的自愿达成协议，没有恶意串通、规避法律；没有损害国家利益、社会公共利益和纠纷外人的合法权益；如果因为调解协议内容给他人造成损害的，愿意承担相应的法律责任。

案列五：申请人欧某、李某、王某拖欠工资纠纷，向郧县某人民调解委员会提出调解申请。人民调解委员会于 2013 年 7 月 10 日受理后，依法由调解员吴某调解，现已调解。调解对象欧某称，2013 年 3 月初，同村李某、王某请我去二人合伙承包的外省某工地建筑工地扎钢筋。2013 年 4 月 4 日工程完工后，李某、王某以工程款还未结算为由，仅出具工资欠条一张，未与我结清工资。出于对李某、王某的信任，我同意回十堰后再结清工资，但是李某、王某言而无信，一直不与我联系，期间我多次向李某、王某联系催要无果，要求李某、王某支付拖欠我工资 4000 元，赔偿因索要工资的误工费 1000 元。李某称，欠欧某工资数额属实，欠条是我打，人也是我找的，但是欠工资款不应由我支付，因为是王某跟公司签的《劳务承包合同》，工程款也是王某结算

的，应该由王某支付。王某称，欠条是李某打的，人是李某找的，其没有在欠条上签字，欠工资数额我不清楚，欠条与我无关。人民调解委员会通过调解，向李某、王某讲明债务应当清偿，合伙人对合伙债务承担连带清偿责任。李某、王某合伙承包某工地演艺中心部分钢筋绑扎的劳务工作，因工作需要雇请欧某等人，工作完成后拖欠调解对象劳务工资不付，违背诚实信用原则，应负清偿责任。经调解，李某、王某于五日内支付欠欧某工资款 4000 元，欧某自愿放弃 1000 误工费的请求。在申请对调解协议效力进行确认时，双方当事人向人民调解委员会明确承诺：双方当事人出于解决纠纷的目的自愿达成协议，没有恶意串通、规避法律；没有损害国家利益、社会公共利益和纠纷外人的合法权益；如果因为调解协议内容给他人造成损害的，愿意承担相应的法律责任。

案列六：申请人郧县某乡镇卫生院、姜某某因医疗损害责任纠纷，向人民调解委员会提出调解申请。人民调解委员会于 2013 年 8 月 5 日受理后，依法由调解员谢某调解，现已调解终结。经调解查明，申请人郧县某乡镇卫生院、姜某某因医疗损害责任纠纷，经郧县南化塘镇人民调解委员会调解，于 2013 年 8 月 8 日达成调解协议，调解协议内容如下：郧县某乡镇卫生院一次性支付姜某某费用 8000 元整，此费用含患者已缴纳的住院押金 4700 元；另外再支付姜某某 3300 元整。姜某某收到本费用后，双方就本事宜的所有争议即告终结，任何一方不再追究对方责任，也

不再主张其他权利。违约责任：单方违约付守约方违约金 2000 元。在申请对调解协议效力进行确认时，双方当事人向人民调解委员会明确承诺：双方当事人出于解决纠纷的目的自愿达成协议，没有恶意串通、规避法律；没有损害国家利益、社会公共利益和纠纷外人的合法权益；如果因为调解协议内容给他人造成损害的，承担相应的法律责任。

案列七：申请人郧县某乡镇卫生院、王四因医疗损害责任纠纷，向人民调解委员会提出调解申请。人民调解委员会于 2012 年 10 月 10 日立案受理后，依法由调解员田某调解，现已调解终结。经调解查明，申请人郧县某乡镇卫生院、王四因医疗损害责任纠纷，经郧县南化塘镇人民调解委员会，于 2012 年 9 月 30 日达成调解协议，调解协议内容如下：郧县某乡镇卫生院一次性向王四赔偿死亡赔偿金、精神抚慰金、丧葬费一切费用共计 45000 元。首次支付 42000 元，剩余 3000 元于 2012 年 10 月 10 日前到法院进行调解协议司法确认后再支付。郧县某乡镇卫生院支付上述费用后，双方就此事的所有争议即告终结。本协议签订后，王四自行把尸体运回安葬。郧县某乡镇卫生院不以法定代表人变化而变更此协议。违约责任：单方违约付守约方违约金 20000 元整。双方当事人出于解决纠纷的目的自愿达成协议，没有恶意串通、规避法律；没有损害国家利益、社会公共利益和纠纷外人的合法权益；如果因为调解协议内容给他人造成损害的，愿意承担相应的法律责任。

案列八，申请人黄某、赵某因民间借贷纠纷，向人民调解委员会提出调解申请。黄某称：2012年元月，赵某筹建一石料厂，因资金困难向我借款60000元，同年五月，赵某再次向我借款40000元，用于购置机械设备。2011年5月15日，被告向我出具借条一张，赵某向我共借款100000元，利息按月息2%计算，借款期限为两年。2013年5月，我找到赵某要求还款并支付利息，赵某以石料款未结为由未予偿还，后我多次索要无果。赵某称，最近生意一直不景气，没钱给。人民调解委员会通过调解，向赵某说明合法的借贷关系受法律保护，双方的借贷关系成立并已生效。双方均应按照约定全面履行自己的义务，赵某拖欠黄某借款逾期未还，违背了诚实信用原则，应当承担清偿责任。经调解，赵某于十五日内支付黄某110000元，黄某放弃剩余利息。双方当事人出于解决纠纷的目的自愿达成协议，没有恶意串通、规避法律；没有损害国家利益、社会公共利益和纠纷外人的合法权益；如果因为调解协议内容给他人造成损害的，愿意承担相应的法律责任。

（四）郧县人民调解工作的存在的问题

人民调解工作的组织建设相对滞后。随着经济结构调整和城市化进程加快，应对新出现的矛盾纠纷的调解组织建设未能及时跟上，新建社区和私营企业数量增多，涉及城镇居民之间，企业与公民之间的经济纠纷、侵权纠纷、劳动争议等街道的调解组织建设起步较晚，调解人员未能到位，专业性强的人民调解委员会

的组织建设不及时也不健全，调解工作的覆盖面未能相应扩大，尽管我们为应对新型民事纠纷进行了一些探索，在有的地方、有的行业、有的领域试建了调解组织，但与发生的新型矛盾纠纷数量相比，远远不能满足需要。新型调解组织的指导管理归宿不明，其业务工作由谁指导、工作评估由谁考核等等问题需进一步规范统一。使这一新增部分的调解工作难以开展。

调解工作乏力，保障经费不足。由于经费紧缺，人民调解组织在学习培训、工作开展、标准格式化文书制作、规范化管理等方面都难以落实，许多矛盾纠纷的排查、调处更难以开展，这些因素直接导致了调解工作人员“人员不稳定、工作不安心、能力不适应”，部分调解员对人民调解工作缺乏责任心，没有工作动力，存在畏难情绪。《人民调解工作若干规定》和《人民调解委员会组织条例》均规定人民调解委员会调解民间纠纷不收费。郧县经济比较落后，许多乡镇（街道）未将人民调解工作经费列入预算，由于有关政策法规对经费保障标准没有作出具体性规定，不具可操作性，经费的多少取决于政府和财政部门领导人对人民调解工作重要性的认识程度和司法行政部门与之协调的力度，而且对人民调解组织和人民调解员的考核和奖励，至今仍没有一套科学、合理、有效的办法。这些都在一定程度上影响了调解员工作的积极性和主动性，影响了人民调解工作的开展。

人民调解工作属公益性质，是群众自我管理的一种形式。过去比较简单“赡养老人、田间地头、家庭矛盾、相邻纠纷”等传

统人民调解工作内容，逐步转向以侵害人身权利或财产权利的各种各类矛盾纠纷，涉及更为广泛的“侵权责任、经济纠纷、教育交通医疗、土地流转承包、拆迁补偿、房屋租赁”等法律层面上的新内容。的新型矛盾。在这种情况下，人民调解工作的转变不及时，很多专业性强的纠纷，不具备相应的专业人才，根据现有的调解人员的知识和能力是不行的。比如医患纠纷，每年仅郧县县级以上医院就涉及 50 多件，涉及赔偿金额 350 多万元，由于涉及医学专业知识，一般的人民调解员无法胜任相应的调解工作，导致人民调解工作资源流失，转向诉讼或其他方式解决矛盾纠纷。目前有关调解工作的组织机构有维稳办、综治办等多个部门，职能重叠、职责不清。人民调解委员会及社会综合治理的乡镇（街道）是两个牌子，一套班子，其人员主要由乡镇干部担任，人民调解工作的群众性、自治性难以实现，相关部门配合意识不强，各自为阵，落实不够。更难与司法调解、行政调解进行配合。有些部门和领导干部认识上出现偏差，思想观念陈旧，传统思维定式束缚人民调解工作的开展，个别乡镇（街道）干部对人民调解工作缺乏足够的认识，在组织培训、指导、规范等方面存在着应付的态度，调整队伍的整体素质不高，调解工作的随意性。

三、完善人民调解工作的基本思路与措施

目前我国经济发展良好，改革已进入深水区，更加注重社会公平，民生问题，社会结构、思想观念、法律意识、维权意识发生深刻变化与进步，涌现出新型的更多的矛盾纠纷。人民调解工

作在此影响下也需要重新建构适应时代和现实需要的工作模式，在实践中总结新的工作方法，提炼新的工作经验，适应新的工作需要。

（一）完善人民调解工作的基本思路

1. 人民调解工作主要以化解基层人民群众矛盾纠纷为主线。继续加强对传统的常见性、多发性矛盾纠纷的调解，如赡养老人、田间地头、家庭矛盾、相邻纠纷等，极力促进家庭和睦、邻里和善，社会和谐。努力适应新形势的纠纷的发展趋势，扩大人民调解工作区，根据调解纠纷的公民之间，公民和法人，公民和其他社会组织，积极参与侵权责任、经济纠纷、教育交通医疗、土地流转承包、征地拆迁补偿、房屋租赁、环境保护、劳动争议等社会热点、难点纠纷的调解，着力解决民生问题，缓解利益冲突。

2. 积极推动人民调解工作的创新。坚持为人民服务的宗旨，以保障人民群众的利益，解决民生作为人民调解工作的根本出发点的问题。充分依靠群众开展调解工作，寻找适应基层特点的、群众喜闻乐见的方式方法，因地制宜开展人民调解工作。加强人民调解组织建设。要结合农村基层组织建设和城市社区建设，进一步巩固和发展村（居）人民调解委员会。加强乡镇（街道）调解组织建设，完善乡镇（街道）人民调解组织，充分发挥其化解疑难复杂纠纷、指导村（居）调解组织开展工作的作用。

3. 加强人民调解员队伍建设。完善人民调解员的选举，聘任制度，按照《人民调解工作若干规定》中人民调解员选任条件，

调整、充实、健全人民调解员队伍。积极吸纳退休法官、检察官、警官，以及律师、公证员、法律工作者等志愿者参与人民调解工作，不断优化调解员队伍的知识结构。积极吸纳政法类公务员、法律工作者等志愿者参与人民调解工作。进一步加强人民调解纠纷防范功能，建立人民调解工作矛盾纠纷信息的收集分析系统，把握民事纠纷的消息，发现潜在的因素可能会导致冲突和纠纷，对各类矛盾纠纷信息做出快速反应并及时处置。努力把矛盾纠纷消灭在萌芽状态，防止简单民间纠纷转化为刑事案件，引发群体性事件。

4. 人民调解委员会要加强与基层人民法院及其派出的人民法庭对人民调解工作同诉讼程序之间的配合。严格按照《中华人民共和国民事诉讼法》、《最高人民法院关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》，及时依法申请确认人民调解协议的法律效力。当事人向人民法院申请执行，符合法律规定的，应当及时予以执行。人民法院还可以对于符合人民调解的简单民事纠纷及刑事自诉案件和其他轻微刑事案件，在诉讼活动中，对符合《人民调解法》及相关法律法规规定的案件引导当事人通过人民调解解决矛盾纠纷，也可以根据案件实际情况，在征得当事人的同意后，尝试委托人民调解组织调解。

5. 根据工作发展的实际需要，积极推进人民调解经费财政保障机制。根据财政部，司法部《关于进一步加强人民调解工作经费保障的意见》，指导人民调解工作和人民调解员补贴资金列入

预算，司法行政机关，切实予以保障。进而加大人民调解员培训力度，把调解员培训纳入司法行政队伍培训计划，坚持统一规划、分级实施，着力加强人民调解员培训工作，不断提高人民调解员的政治素质、业务能力和调解技巧。

（二）完善人民调解工作的主要法律依据

本世纪初，出台了一系列法律文件：最高人民法院《关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》，《人民调解工作若干规定》，最高人民法院、司法部《关于进一步加强新时期人民调解工作的意见》，最高人民法院和司法部《关于进一步加强人民调解工作切实维护社会稳定的意见》，财政部和司法部《关于进一步加强人民调解工作经费保障的意见》，最高人民法院和司法部《关于进一步加强新形势下人民调解工作的意见》、《人民调解法》和新修改的《中华人民共和国民事诉讼法》专门涉及确认调解协议案件的诉讼程序规定。这些法律、法规、指导意见极大的促进了人民调解工作的开展，特别是《人民调解法》的出台极大的加强了人民调解工作在法律层面权威与地位。

1. 人民调解工作的指导得到了明确。《人民调解法》第五条规定：“国务院司法行政部门负责指导全国的人民调解工作，县级以上地方人民政府司法行政部门负责指导本行政区域的人民调解工作。对基层人民法院的专业指导人民调解委员会的民事纠纷进行调解。第十四条规定“县级人民政府司法行政部门应当定期对人民调解员进行业务培训。人民调解工作的明确要求地方各

级人民政府和人民法院指导，公正明确的司法行政部门（局，根据司法机构）和基层人民法院和仲裁庭由指导人民调解工作的责任和义务出动。

2. 人民调解工作和队伍建设的组织建设得到加强。《人民调解法》第八条规定：“村民委员会、居民委员会设立人民调解委员会。企业事业单位根据需要设立人民调解委员会。第九条规定，“村民委员会、居民委员会的人民调解委员会委员由村民会议或者村民代表会议、居民会议推选产生；企业事业单位设立的人民调解委员会委员由职工大会、职工代表大会或者工会组织推选产生。第十三条规定，“人民调解员由人民调解委员会委员和人民调解委员会聘任的人员担任。”第三十四条规定：“乡镇，街道，并根据人民调解委员会需要的社会团体或者其他组织可以依照本法的有关规定，民事纠纷调解成立。这为人民调解工作的组织和队伍建设提供立法上的支持和法律上的依据，其组织建制和人员构成更具有严肃性和权威性。

3. 明确了人民调解工作物质保障和精神嘉奖的国家责任。《人民调解法》第六条规定：“国家鼓励和支持人民调解工作。县级以上地方人民政府对人民调解工作所需经费应当给予必要的支持和保障，对有突出贡献的人民调解委员会和人民调解员按照国家规定给予表彰奖励。”第十六条规定：“人民调解员从事调解工作，应当给予适当的误工补贴；因从事调解工作致伤致残，生活发生困难的，当地人民政府应当提供必要的医疗、生活救助；

在人民调解工作岗位上牺牲的人民调解员，其配偶、子女按照国家规定享受抚恤和优待。”明确提出了人民调解工作的国家责任，首次在立法上对人民调解员的物质保障和精神嘉奖作出了明确的规定。

4. 连接机制，明确人民调解工作与法院，公安等部门的联系。《人民调解法》第二十五条规定：“人民调解员在调解纠纷过程中，发现纠纷有可能激化的，应当采取有针对性的预防措施；对有可能引起治安案件、刑事案件的纠纷，应当及时向当地公安机关或者其他有关部门报告。”第二十六条规定：“人民调解员调解纠纷，调解不成的，应当终止调解，并依据有关法律、法规的规定，告知当事人可以依法通过仲裁、行政、司法等途径维护自己的权利。《人民调解法》第三十二条规定，“人民调解委员会调解达成调解协议后，当事人对调解协议或调解协议的内容之间的纠纷，当事人可以提起诉讼的人民法院提起诉讼。”第三十三条规定：在“由人民调解委员会调解达成调解协议，当事人认为有必要，他可以调解协议生效之日起三十天内从共同向人民法院申请司法确认，人民法院应当及时对调解协议进行审查，依法确认调解协议的效力。

（三）改进人民调解工作的主要措施

针对目前的人民调解工作模式是在计划经济时代形成和其不适当当前形势的情况，“大调解”背景下的人民调解要创新发展，必须重新理清思路，在人民调解的权威性、法律效力、调解

员队伍、保障机制等方面进行重整。

1. 权威性重整。在依法治国的背景下，人民调解协议的法律效力成为影响人民调解工作权威性的重要因素。2002年9月，最高人民法院和司法部分别颁行了《关于受理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》和《人民调解工作若干规定》，这两个规定对调解协议的效力作了重新界定，即“经人民调解委员会调解达成的、有民事权利义务内容，并由双方当事人签字或盖章的调解协议，具有民事合同性质”。这种调整对人民调解工作的开展有积极意义，但人民调解过程却成了制造民事合同的过程，仍没有解决人民调解当前所面临的有效性问题的，其结果仍然导致大量民商事纠纷继续涌进法院。基于此，我们认为首先应从人民调解协议的法理上去进行重建，厘清存在的问题，找准突破口。人民调解制度是建立在私权自治和私法自治的基础上的，体现了对当事人权利的尊重，尤其是对当事人意思自治权的尊重。双方当事人自愿合意是其本质特征。正因如此，历来认为人民调解协议是一种兼具实体与程序处分的契约，是当事人通过人民调解程序之后达成的契约。当事人将纠纷提交调解组织解决就意味着当事人选择了一种纠纷解决方式，自愿达成调解协议，则意味着当事人选择了以此协议来确定实体权利义务。所以，人民调解协议本身既是当事人对实体权利义务的处分，也是对程序选择权的处分。通过立法明确规定人民调解的法律约束力，以此提升人民调解的权威性。

2. 法律效力重整。《中华人民共和国民事诉讼法》第一百九十四条：“申请司法确认调解协议，由双方当事人依照人民调解法等法律，自调解协议生效之日起三十日内，共同向调解组织所在地基层人民法院提出。”第一百九十五条：“人民法院受理申请后，经审查，符合法律规定的，裁定调解协议有效，一方当事人拒绝履行或者未全部履行的，对方当事人可以向人民法院申请执行；不符合法律规定的，裁定驳回申请，当事人可以通过调解方式变更原调解协议或者达成新的调解协议，也可以向人民法院提起诉讼。”其含义是指当事人在人民调解机构达成调解协议并制作了书面调解协议后，有权就该调解协议请求法院确认其效力，并由法院赋予其强制执行力（这在基层法院司法实践中已有体现）。法院应审查该调解协议是否有违反自愿原则或法律禁止性规定等情形，对没有违法情形的，依法裁定确认其法律效力，并赋予其强制执行效力；对具有违法情形的，裁定确认其无效。人民调解协议一旦被法院确认具有法律效力，则意味着调解协议既具有强制执行的效力，也具有最终解决纠纷的效力，对同一纠纷当事人不得再向法院提起诉讼（见本文典型案例综述）。

3. 调解队伍重整。如前所述，现行人民调解队伍建设严重滞后于经济社会的发展，迫切需要取得突破性进展。在人员队伍来源上要有新的突破。除继续依托基层干部外，可根据不同的矛盾纠纷，广泛吸纳律师、基层法律工作者、法学教育工作者、青年大学生志愿者以及政法类退休老干部、德高望重的老教师等加入

人民调解队伍，采用颁发聘书、动态管理的方式，动员有识之士参与这项公益性的社会活动。在组织形式上要有新突破。除继续保有以行政村（居）委会设置的调解组织外，根据实际需要，灵活设置专业调委会，如医疗纠纷调委会、房产纠纷调委会、消费纠纷调委会、物权纠纷调委会等。同时设立人民调解员协会，实行行政指导和行业管理相结合机制。在调解人员素质上取得新突破。对各级各类调解组织选聘的调解员，采取多种形式进行调解业务培训，提高专业化水平和调解技能。建立调解业务理论与实践研究阵地，包括信息、简报、网络等，适时印发各种学习辅导材料，为调解员的政策法规学习提供各种条件。

4. 保障机制建设重整，加强人民调解指导力量建设。强化司法行政队伍建设，向一些先进地区学习，确保每个乡镇街道司法所至少配备3名司法工作人员；提高司法所长职级待遇，吸纳一批优秀人才，通过建设一支高素质的司法助理员队伍来推动人民调解工作的开展。要按照不同类型、不同层次人民调解委员会工作范围的特点和要求，研究和明确各类人民调解员必须具备的文化程度、专业水平，逐步向资格准入制度方向发展。建立完善人民调解工作经费保障机制。可按所在地人口数量依一定比例计算保障标准，或以市为单位，依据其经济社会发展情况和业务量，分类确定保障标准。以区县为单位统一和提高人民调解员的个案补贴标准。建立激励机制。加大对人民调解工作的表彰奖励力度。

在新的历史时期人民调解应当被重新定位为人民群众参与下国家向普通民众免费提供的一项公共产品^[8]。虽然也有认为《人民调解法》的一大特色就是巩固了人民调解的群众性、民间性和自治性^[9]，但是在司法途径解决矛盾纠纷并不能“包治百病”，人民群众迫切需要一种公正透明、程序简易、方便快捷、行之有效的解决矛盾纠纷的路径，人民调解基本具备这些要求，从新时期法律对人民调解的构建来看，人民调解已经具备了效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性等公共产品的特征^[10]，人民调解的群众性、民间性和自治性特性在公民社会和市场经济条件下必然成为一种公共产品，特别是《人民调解法》的颁布与实施，从国家法律制定的角度，明确国家对于人民调解的责任，人民调解的经费解决途径，使得人民调解能够在新形势下健康有序发展。

现在许多乡村只剩下“老、弱、病、残、幼”，笔者走访了郟县8个乡镇，18岁（有的地方16岁）以上到55岁（有的地方60岁）以下的劳动力几乎全部外出务工，除过年和重大传统节日、婚丧嫁娶等几乎在乡村看不到青壮年，人民调解所根植的土壤养份在外流，无人去调解，无事可调解的现象普遍存在，笔者在郟县青曲镇涂家村了解到，2013年全年调解矛盾纠纷不到10起，只有在青曲镇集镇中人民调解案件达500余人次，在这种现实情况下，人民调解的发展就不能仅仅依靠国家政策扶植，因为从国家层面来看，全面建设和强化各类各级调解组织专业化成本过

高，所需要的人力、财力庞大，也不具备实际操作意义。故当前的人民调解工作应着力向规范化、职业化、市场化、社会化发展，完善人民调解工作模式。

所谓规范化是指贯穿调解过程的程序化、法制化，确保公开、公正和有章可循、有法可依；所谓职业化是指调解人员的专职化，并以从事人民调解工作作为谋取生存，获得报酬的手段；所谓市场化是指按照等价有偿原则，由政府出钱购买服务的形式，支付报酬，化解矛盾；所谓社会化是指政府要树立现代公共管理的理念，不再走在调处矛盾的第一线，而是采取经济、行政等各种手段，积极扶持，资助人民调解工作，推动专业人民调解室和职业调解员的发展，使社会组织成为人民调解的工作主体。只有整合人民调解所具有的资源，把人民调解作为一种社会公共产品，放在市场经济中运行，才能更加有效的保证人民调解的生命力。

注 释

①人民调解委员会，一般是在乡镇或街道办事处下设的调解民间纠纷的群众性组织在基层人民政府和基层司法行政部门指导下进行工作。

②人民调解，是指在调解委员会的主持下，以国家的法律、法规规章、政策和社会公德为依据。民事纠纷当事人的说服教育，劝导和说服力，促进相互理解当事人平等协商，从而自愿达成协议，消除纷争的一种群众自治活动。

③《中华人民共和国人民调解法》，年月日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过，自 2011 年 1 月 1 日起施行。

④本文引用数据来源于网络，《司法部副部长解读人民调解法：化解纠纷首道防线-中国网》<http://www.china.com.cn/policy/txt/2011-01/13/cont...>《82.4 万人民调解委员会覆盖全国 调解员达 494 万人--法治--人民网》<http://legal.people.com.cn/GB/13972059.html>

参 考 文 献

[1] 山东潍县十五区干部转变作风关心群众生活, 认真调解民间纠纷[N]. 人民日报, 1954-03-23.

[2] 黄宗智. 华北的小农经济与社会变迁[M]. 北京: 中华书局, 2000.

[3] 郑杭生, 黄家亮. 论现代社会中人民调解制度的合法性危机及其重塑——基于深圳市城市社区实地调查的社会学分析[J]. 思想战线, 2008, (6).

[4] [法] 孟德拉斯. 农民的终结[M]. 李培林译. 北京: 社会科学文献出版社, 2005.

[5] 贺雪峰. 村的去政治化及其后果——关于取消农业税后国家与农民关系的一个初步讨论[J]. 哈尔滨工业大学学报, 2012, (1).

[6] 柯恩. 现代化前夕的中国调解[A]. 强世功. 调解、法制与现代性: 中国调解制度研究[C]. 北京: 中国法制出版社, 2001.

[7] 周琰. 人民调解制度发展研究[J]. 司法部政府网, 2012-10-18, http://www.legalinfo.gov.cn/moj/yjs/content/2012-10/18/content_2787430.htm?node=30053

[8] 何永军. 乡村社会嬗变与人民调解制度变迁[J]. 《法制与社会发展》2013年第1期.

[9] 吴爱英. 努力开创人民调解工作新局面[N]. 人民日报,

2010—12—21.

[10]Samuelson , Paul , The Pure Theory of Public Expenditure[J]. Review of Economics and Statistics, 1954, (36). 转引自何永军. 乡村社会嬗变与人民调解制度变迁[J]. 《法制与社会发展》2013 年第 1 期